



Politiche regionali

Corso di Politica Economica – Prof.ssa Maria Alessandra Rossi
Dipartimento di Economia, Università di Chieti-Pescara



Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo
stesso modo 2.5 Italia (CC BY-NC-SA 2.5 IT)

Cosa sono le politiche regionali?

- **Politiche regionali:** l'insieme delle azioni di politica economica che hanno come **obiettivo** primario una **ridistribuzione geografica del reddito** tra le aree territoriali di un'economia.
- Larga parte delle politiche economiche, di natura micro- e macro-economica e, segnatamente, di economia industriale, hanno effetti (spesso intenzionalmente voluti) di redistribuzione geografica del reddito.
- Presupposto teorico della necessità di politiche regionali: **all'interno di una medesima economia**, possono esistere – e in genere esistono – **permanenti e significative differenze tra le aree territoriali** che la compongono.

Reddito pro-capite e scopo delle politiche regionali

- La **differenza nel livello di reddito pro-capite** impone la necessità di politiche regionali.
- Questo in genere si accompagna a differenze in altre grandezze macroeconomiche – le regioni con reddito pro-capite inferiore alla media generalmente presentano:
 - un più basso indicatore della **produttività media del lavoro**,
 - più bassi **livelli salariali**,
 - **prezzi** relativamente più bassi;
 - **composizione della struttura economica** peculiare
 - rilevanti differenze in **indicatori socio-economici** (tasso di attività più basso; il tasso di disoccupazione più alto, ecc.)
- La politica regionale, quindi, mira a sostenere la crescita e lo sviluppo dell'economia in zone geografiche specifiche, attraverso strumenti di politica industriale e politica dello sviluppo. Si cerca di favorire il **permanere delle imprese presenti** e la **localizzazione nelle aree individuate di nuove attività produttive**.

Agenda

01

Squilibri regionali e teoria economica

Approccio keynesiano
e approccio
neoclassico

02

Evoluzione della politica regionale italiana

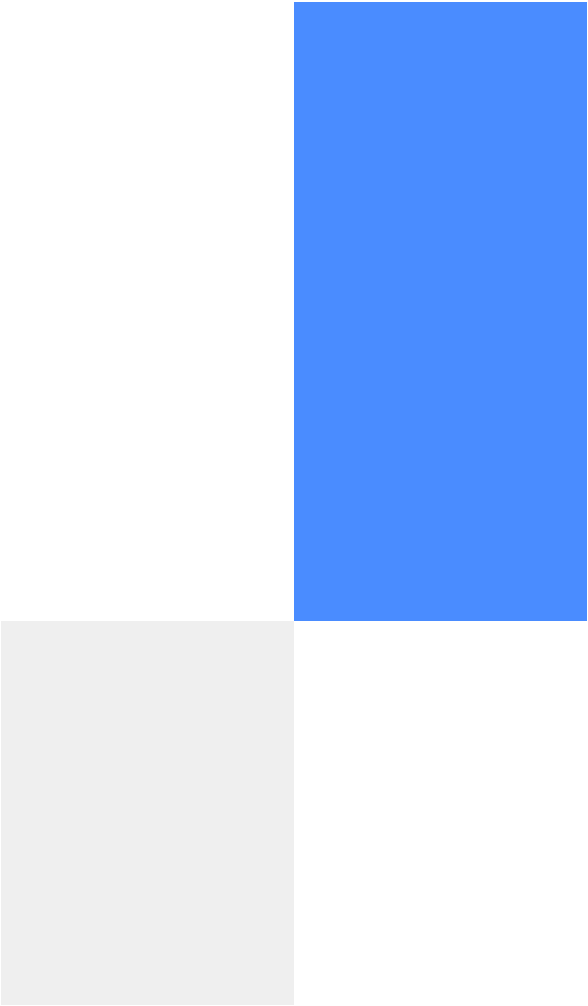
Dalla Cassa del Mezzogiorno
a Sviluppo Italia

03

Politica europea di coesione

Caratteristiche,
evoluzione e limiti





01

Squilibri regionali e teoria economica

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

Tradizione keynesiana

Tesi della **causazione cumulativa**:

Le imprese tendono a produrre ciò che si attendono verrà loro domandato. Se una regione esprime una ridotta domanda, le imprese di quella zona producono poco e distribuiscono poco reddito; ciò alimenta una ridotta domanda e quindi non può stimolare ulteriore produzione.

Trappola della povertà: un'insufficiente domanda è, al tempo stesso, causa ed effetto di una ridotta produzione e quindi di un ridotto reddito.

-> Serve uno **shock positivo esogeno**

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

Tradizione neoclassica/1

In un mondo ideale,

- in cui la tecnologia sia un bene pubblico
- in cui i rendimenti marginali dei fattori produttivi siano decrescenti
- in cui vi sia libertà di movimento per i fattori e per i beni

un qualsiasi fattore produttivo sarà impiegato laddove il suo **rendimento marginale è più elevato**; ma il rendimento marginale del fattore produttivo è più elevato, laddove vi è accumulato un minor volume del fattore stesso.

-> ogni fattore produttivo tenderà ad andare laddove ve ne è di meno (spinta alla **convergenza** fra le diverse zone)

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

Tradizione neoclassica/2

Vera Lutz (1961), analizzando le differenze di sviluppo fra Nord e Mezzogiorno in Italia, argomentò che la mancata convergenza tra le regioni era da attribuire a rilevanti **fattori di natura "istituzionale"**.

Le **"istituzioni fattuali"** possono essere diverse fra regione e l'altra, e questa diversità, pur in presenza di rendimenti marginali decrescenti e di libertà nella circolazione dei fattori porta gli operatori a non investire laddove sulla carta il rendimento di essi potrebbe essere maggiore.

Esempi:

- le inefficienze nella pubblica amministrazione,
- un'insufficiente infrastrutturazione del territorio,
- elevati tassi di criminalità

Nell'interpretazione neoclassica alla Lutz, il ritardo di sviluppo è imputabile a un problema istituzionale.

Quale fattore istituzionale manca nel Mezzogiorno?

Gli squilibri regionali e le teorie economiche

Tradizione neoclassica/3

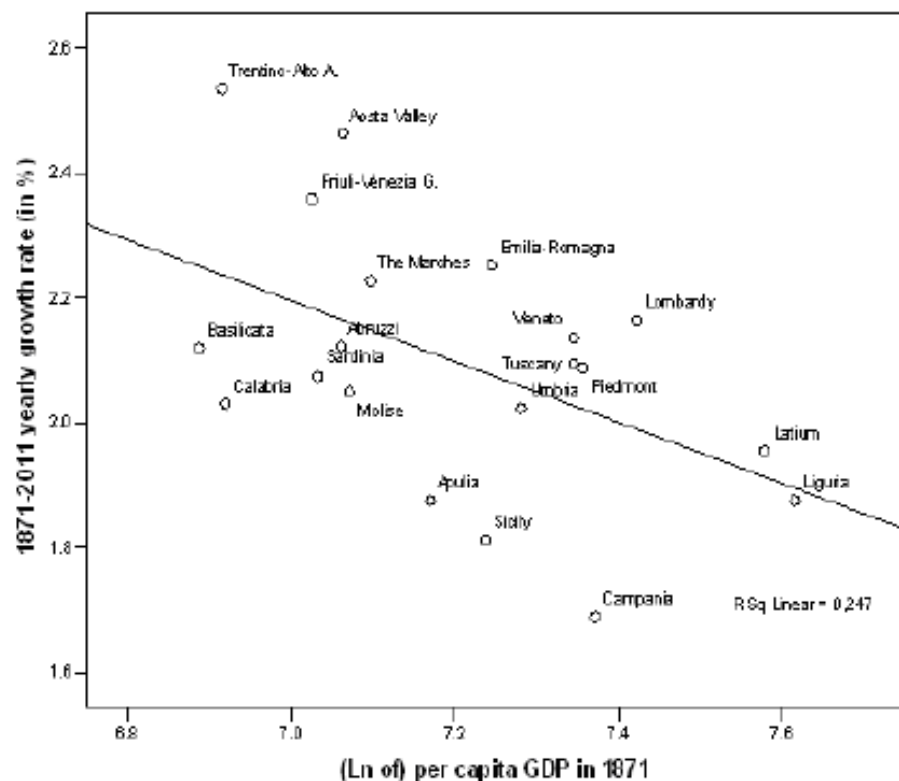
- La visione neoclassica basata sulla produttività marginale decrescente dei fattori è stata successivamente messa in dubbio dall'osservazione che, in molti territori, potrebbero essere in atto meccanismi che portano a **rendimenti marginali crescenti dei fattori** produttivi: *il rendimento di un fattore produttivo è più alto laddove quel fattore produttivo è già presente in misura maggiore*
- L'idea sottostante è quella che la compresenza su un territorio di un'agglomerazione di attività produttive facilita i **processi di apprendimento e innovazione** che sono alla base della creazione di valore
- È il fenomeno di cui abbiamo parlato parlando dei distretti industriali, e ne parleremo ancora affrontando il tema della crescita
- Ovviamente, se vi sono rendimenti crescenti, *non vi è alcuna spinta verso la convergenza*. Anzi, il vantaggio del più forte tende a rafforzarsi, in un processo path-dependent (il successo genera successo, e vice-versa)

Misurazione delle divergenze regionali

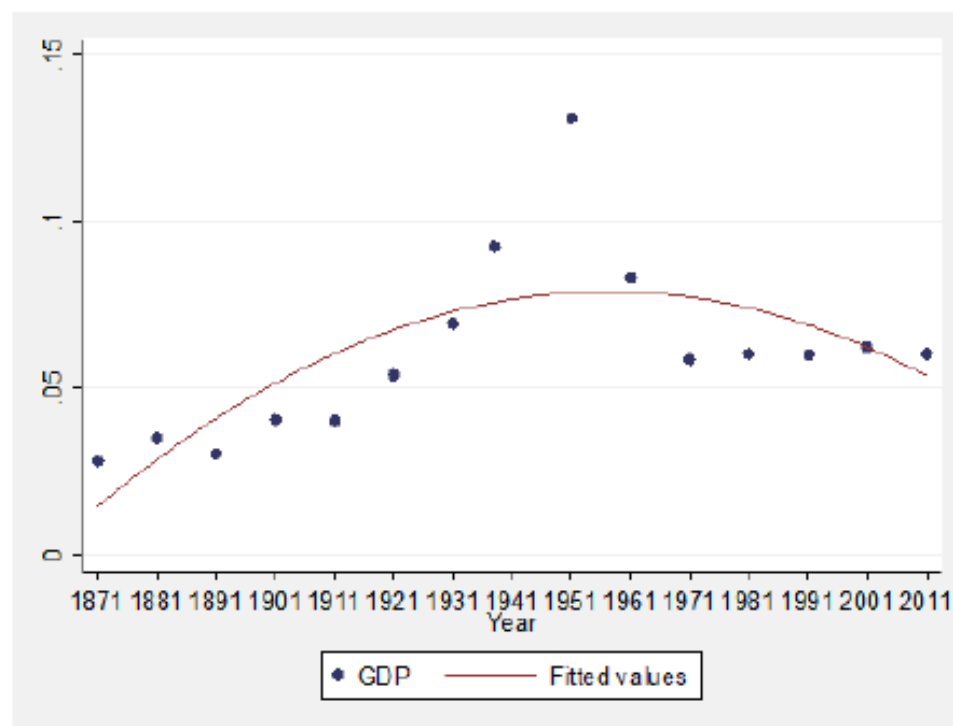
Indicatori per misurare la ineguale distribuzione regionale del reddito:

- **Sigma-convergenza** – andamento nel tempo dell'**indice di dispersione** dei livelli di reddito pro-capite:
 - Se lo **scarto quadratico medio** (oppure un altro indicatore di dispersione) va **diminuendo**, ciò vuol dire che le differenze tra le regioni si stanno assottigliando; viceversa se lo scarto quadratico medio aumenta, le differenze si stanno ampliando. Quando i valori dello scarto quadratico medio dei livelli di reddito pro-capite diminuiscono nel tempo, si dice che vi è sigma-convergenza.
- **Beta-convergenza** – andamento del **tasso di crescita**
 - vi è convergenza in senso beta, all'interno di un gruppo di soggetti (in questo caso, regioni) e in un dato periodo di tempo, se si manifesta una **correlazione negativa tra il livello di partenza del reddito pro-capite e il suo successivo tasso di crescita**. La beta-convergenza vuol dire che crescono tendenzialmente in misura maggiore i redditi in quelle regioni nelle quali il livello di partenza è minore.

Beta-convergenza e Sigma-convergenza del PIL da una prospettiva di lungo periodo in Italia

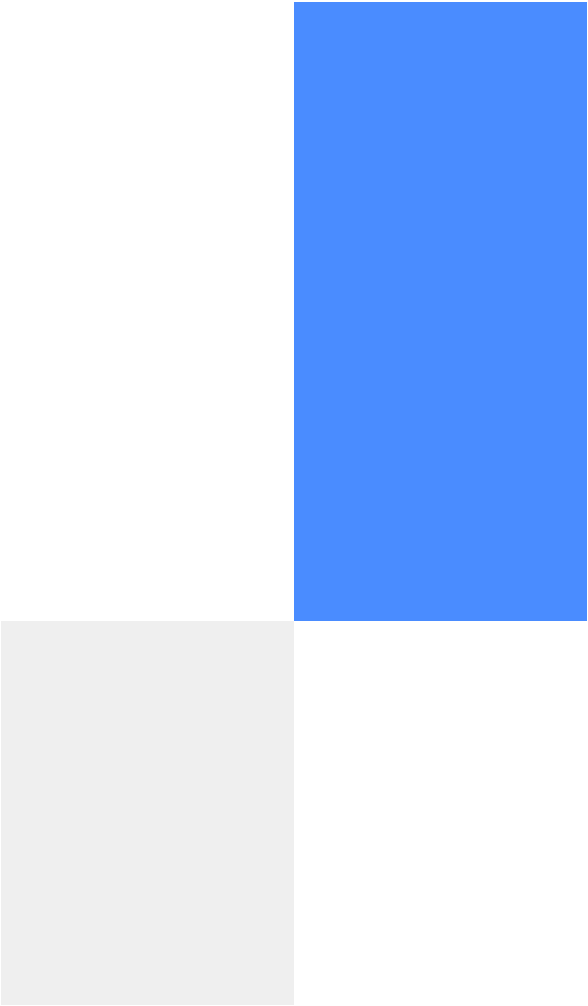


Beta-convergenza – correlazione negativa tra il livello di partenza del reddito pro-capite e il suo successivo tasso di crescita



Fonte: Felice, 2017

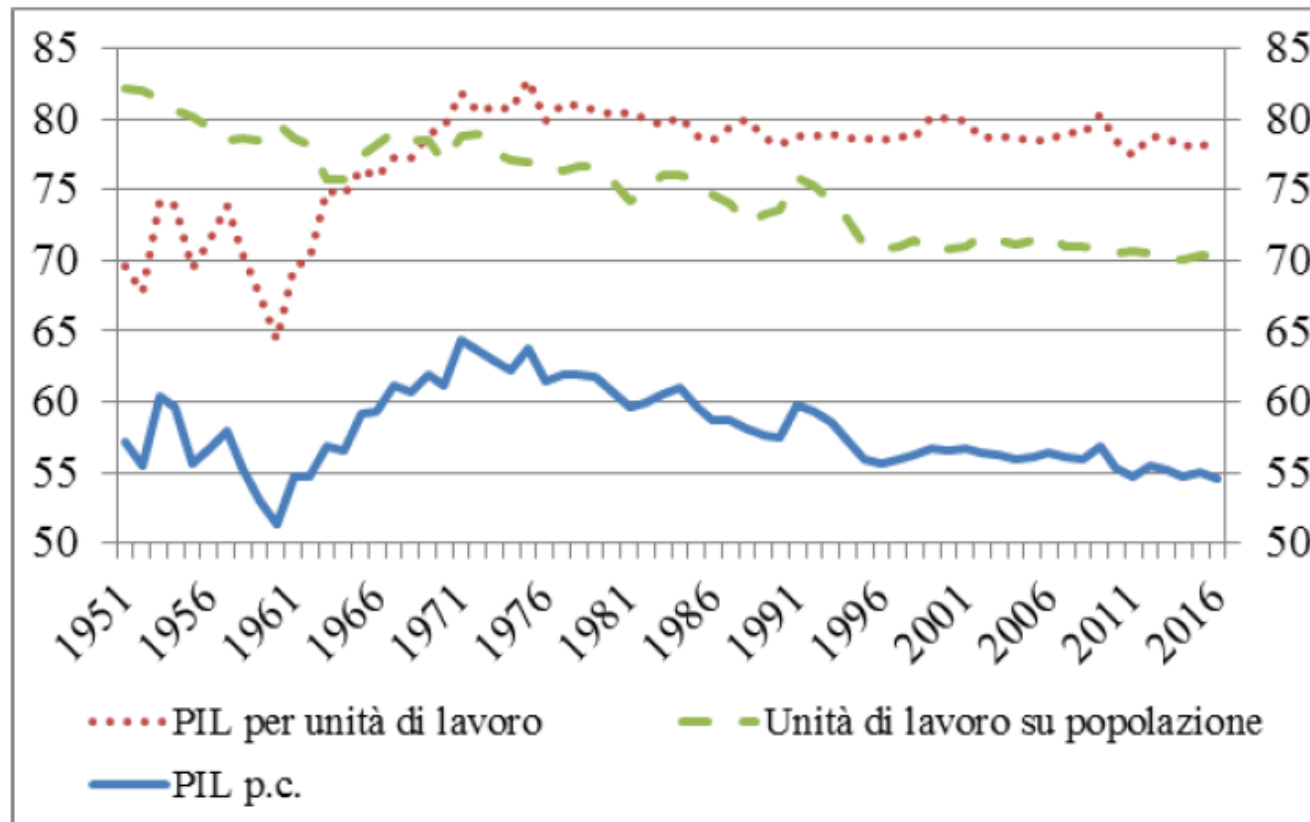
Sigma-convergenza – riduzione dell'indice di dispersione



02

Evoluzione della politica regionale italiana

Andamento e scomposizione del PIL pro capite del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord



Fonte: elaborazioni su dati Istat e CRENoS.

Fonte: Panetta, 2019

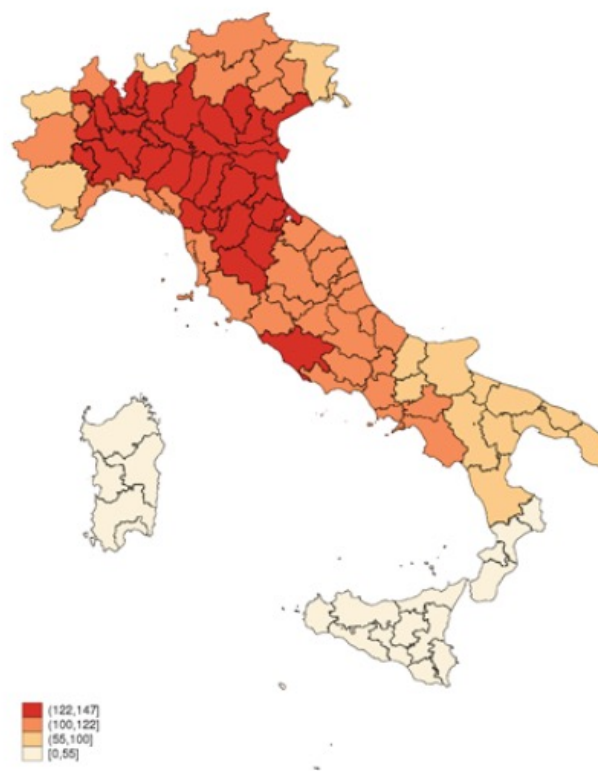
Persistente dualismo

- Dualismo: le performance economiche del Nord e del Sud presentano **persistenti differenze**, non colmate da decenni di intervento
- Altri casi di dualismo in Paesi europei (Germania, Inghilterra, ecc.)
- L'interpretazione dualistica dell'economia italiana negli ultimi anni ha lasciato spazio a interpretazioni che ritengono più corretto dare una rappresentazione maggiormente articolata:
 - la «Terza Italia»
 - le «macchie di leopardo» di ritardo di sviluppo, sia al nord che al sud
 - dualismo delle regioni «adriatiche» verso quelle «tirreniche»

Una visione d'insieme

- A partire dal Secondo dopoguerra, il principale problema all'origine del dualismo regionale in Italia veniva individuato nella **insufficiente dotazione di capitale fisico** (pubblico e privato) delle regioni meridionali. Tale bassa dotazione si riteneva essere la causa, sia della **minore produttività del lavoro**, sia del fatto che i **costi di trasporto** risultavano eccessivamente **elevati**
- 1950: viene fondata la Cassa per il Mezzogiorno
- 1986: chiusura della **Cassa per il Mezzogiorno**, per le seguenti ragioni:
 - scandali e supposta inefficacia e inefficienza degli interventi
 - adozione di politiche di sostegno al reddito delle famiglie, piuttosto che politiche industriali di sviluppo.
 - gli organi comunitari iniziano a ostacolare le politiche regionali degli stati nazionali, intravedendo in esse aiuti ingiustificati e lesivi della libertà di concorrenza.
- 1988: nascita di **Sviluppo Italia**
- Negli Anni Novanta, la Comunità si doterà di interventi propri di politica regionale

Indice di accessibilità stradale fra le province italiane (1)

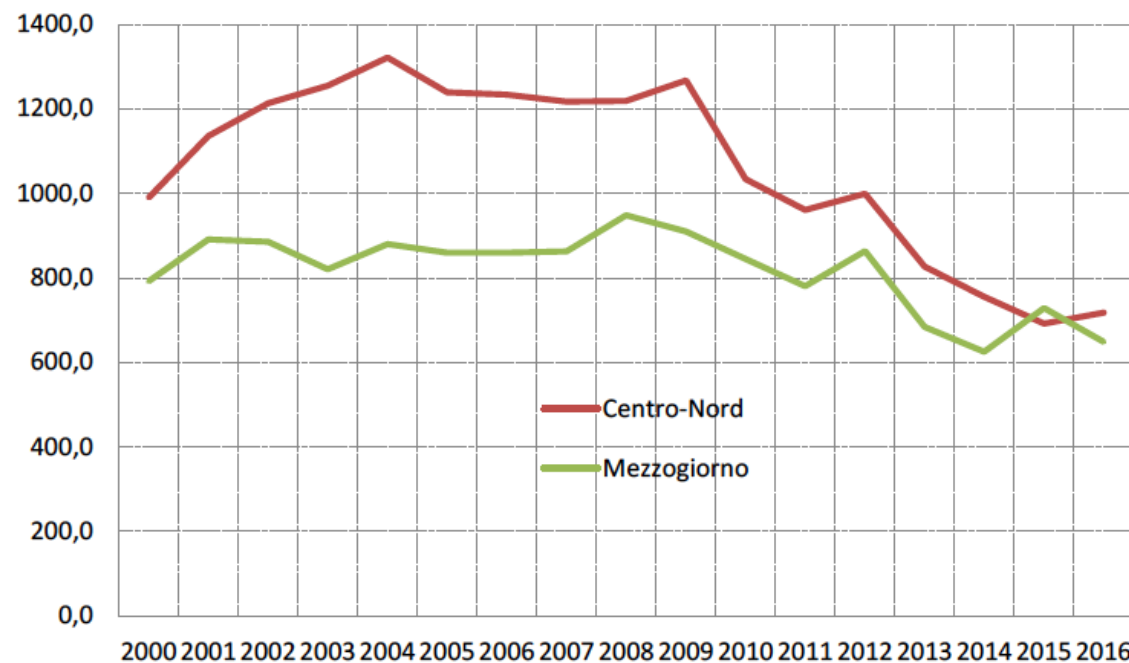


Fonte: elaborazioni a cura di Bucci, Ivaldi e Messina (2019).

(1) Gli indici di accessibilità sono calcolati per ciascun capoluogo di provincia come media dei tempi di collegamento stradale verso tutte le altre province, ciascuna ponderata per la rispettiva popolazione; i valori sono rapportati alla media italiana. Il colore più scuro indica maggiore accessibilità.

Un problema di quantità di risorse?

Investimenti pubblici pro capite a valori costanti per macroaree (1)



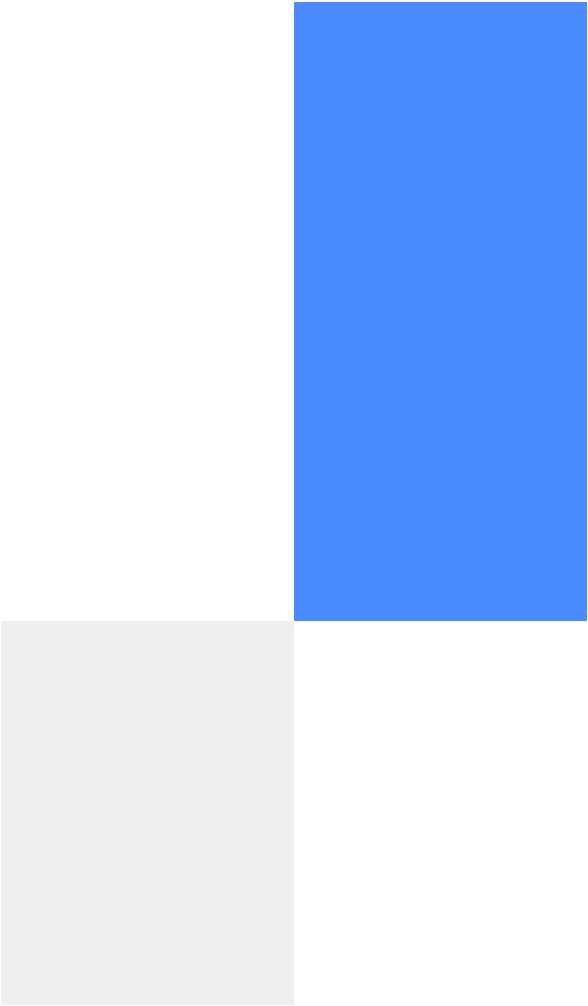
Fonte: elaborazioni su dati Istat per la popolazione e Conti Pubblici territoriali (Agenzia di coesione) per gli investimenti.
(1) La spesa è riferita al settore pubblico allargato ed è calcolata prendendo il 2010 come anno base.

Fonte: Panetta, 2019

Incentivazione dell'accumulazione di capitale privato

Altra linea di azione della politica regionale, per lo meno a partire dalla metà degli Anni Cinquanta.

- Provvedimenti di incentivazione all'acquisto di strumenti di capitale da parte delle imprese.
- Sono stati concessi **contributi in conto capitale e in conto corrente, contributi per leasing agevolato, sgravi fiscali**, e anche provvedimenti di **partecipazione di enti pubblici al capitale delle imprese private**.
- Negli Anni Settanta si è iniziato a varare **politiche di incentivazione all'impiego del lavoro**
- **Politiche di sostegno dei redditi**
 - Critica: le politiche di sostegno del reddito familiare avrebbero rappresentato un disincentivo all'attiva ricerca di lavoro nel settore formale e avrebbero determinato un ampliamento delle attività di economia irregolare



03

Politica europea di coesione

Che cos'è la politica europea di coesione?

- La coesione economica e sociale, così com'è definita dall'**Atto unico europeo del 1986**, mira a «**ridurre il divario fra le diverse regioni** e il ritardo delle regioni meno favorite». Il più recente trattato dell'UE, il **Trattato di Lisbona**, aggiunge una terza dimensione e parla di «**coesione economica, sociale e territoriale**».
- La politica di coesione, pertanto, dovrebbe promuovere uno «sviluppo territoriale» più equilibrato e sostenibile, un **concetto più ampio rispetto alla politica regionale**, che è correlata al FESR e opera specificamente a livello regionale.
- La «politica di coesione» costituisce il quadro politico alla base di centinaia di migliaia di progetti in tutta Europa che ricevono finanziamenti attraverso il **Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)**, il **Fondo sociale europeo (FSE)** e il **Fondo di coesione** (il Fondo di coesione è destinato agli Stati membri dell'UE con un PIL inferiore al 90 % rispetto alla media UE a 27, senza considerare la Croazia).

Perché una politica europea di coesione?

- L'integrazione europea – la creazione di un mercato unico – abbassando i costi di transazione, può approfondire la tendenza delle attività economiche ad indirizzarsi verso i territori più progrediti (innescata da rendimenti marginali crescenti dei fattori)
- La moneta unica sottrae la leva del cambio per garantire la competitività ai paesi «deboli» e quindi rischia di approfondire le fragilità
- Gli obiettivi di equità contenuti nel quadro giuridico europeo hanno valore fondante

Preamble to the Treaty of Rome (1957): necessity 'to strengthen the unity of their economies and to ensure their **harmonious development by reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less favoured regions**'.

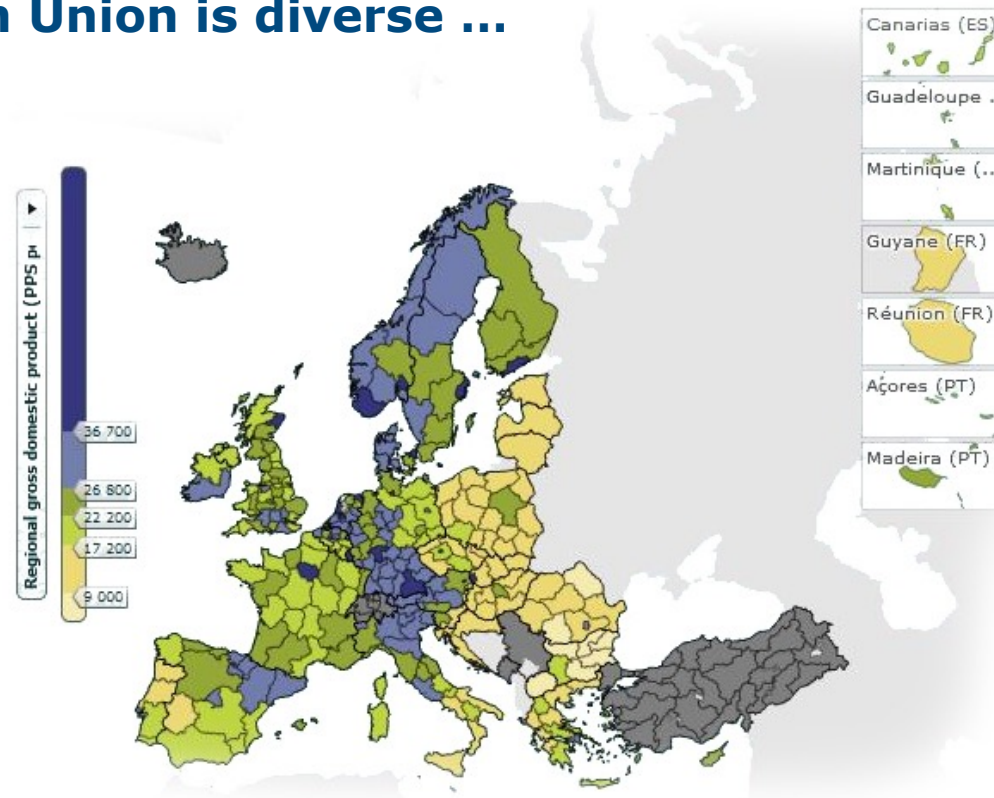
Article 174 Treaty of Lisbon (2010): 'In order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its actions leading to the **strengthening of its economic, social and territorial cohesion**. In particular, the Union shall aim at **reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions**'.

Perché una politica di coesione coordinata a livello europeo?

- Può definire **priorità di intervento**, destinando risorse in modo graduato nelle regioni che ne hanno bisogno (una questione di efficienza nell'uso delle risorse)
- Può contrastare **fenomeni di «concorrenza localizzativa»** fra regioni per attrarre investimenti (un fenomeno che si osserva, ad esempio, negli USA)

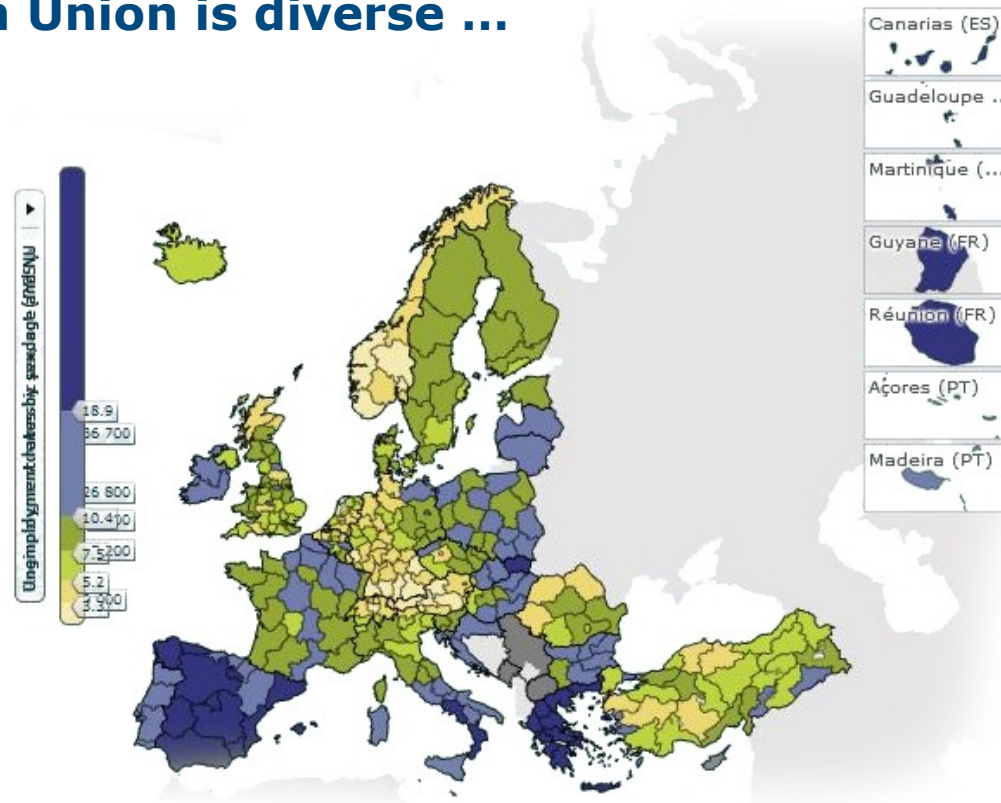
The European Union is diverse ...

GDP/capita



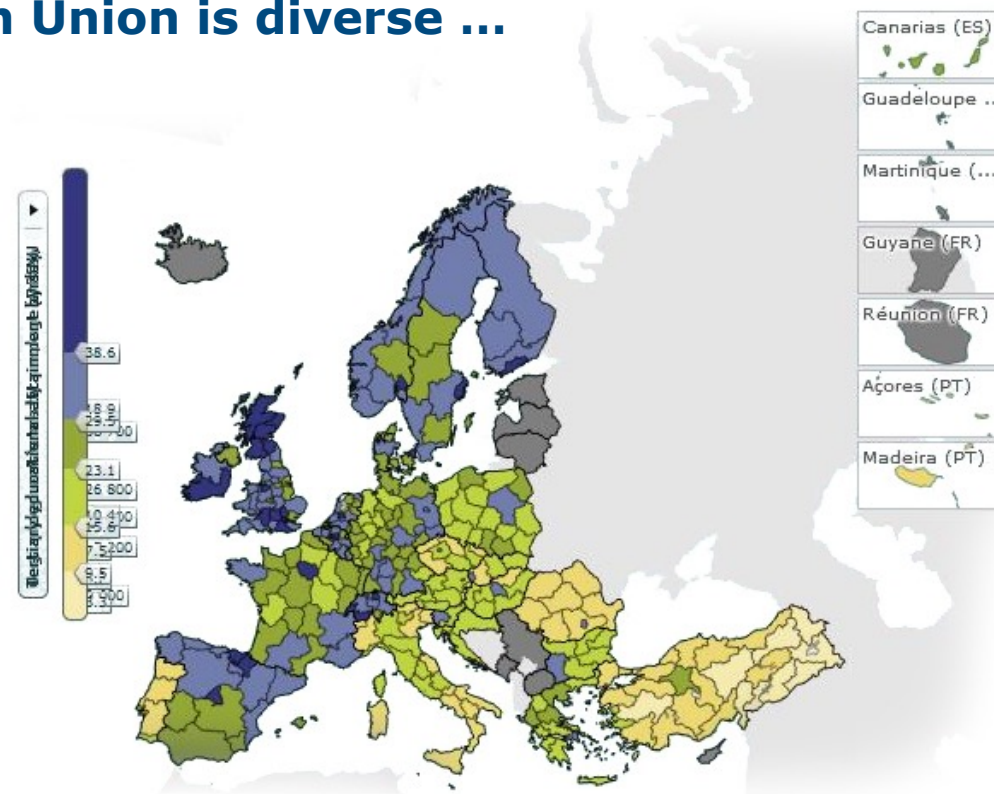
The European Union is diverse ...

Unemployment



The European Union is diverse ...

Third-level
Education



Why an EU Cohesion Policy?

	Top	Bottom	Ratio
GDP per person (% average EU-28)	Luxemburg 266%	Bulgaria 47%	5.7*
Employment rate (%, ages 20-64)	Sweden 79.8%	Greece 53.2%	1.5

Cohesion Policy aims to reduce disparities between EU regions in order to achieve balanced economic, social & territorial development.

* In the United States, the difference is only 2.5 and in Japan 2

Le "nuove" politiche regionali e l'intervento dell'UE/1

Fine anni Ottanta (dopo Atto Unico del 1986), aumentano le risorse destinate alla coesione territoriale, e si struttura una politica più articolata, sulla base di 5 principi:

1. Concentrazione delle risorse – 5 linee di intervento finanziate con fondi strutturali:

- **Obiettivo 1:** sostegno alle **regioni in ritardo di sviluppo**, definite come quelle nelle quali il reddito pro-capite è inferiore al 75% del reddito pro-capite medio dell'Unione Europea (Tutte le regioni dell'Italia Meridionale rappresentano aree che ricadono nelle zone coperte dall'Obiettivo 1).
- **Obiettivo 2:** rivolto alle **aree colpite da declino industriale**.
- **Obiettivo 3:** rivolto a **regioni con disoccupazione di lunga durata** e problemi di inclusione sociale di gruppi emarginati.
- **Obiettivo 4:** rivolto a regioni con problemi di **disoccupazione legata a riconversione industriale**.
- **Obiettivo 5/a:** riguarda regioni con problemi di **adeguamento strutturale dell'agricoltura e della pesca**.
- **Obiettivo 5/b:** **zone rurali vulnerabili**.
- **Obiettivo 6:** **zone a bassissima densità abitativa**.

Le "nuove" politiche regionali e l'intervento dell'UE/2

2. **Concertazione** - Incentivare le capacità di concertazione tra i soggetti pubblici e privati dell'area locale nell'elaborazione dei programmi.
3. **Programmazione** – Promuovere la capacità di programmazione, ossia, la capacità di stilare **piani pluriennali** di sviluppo, chiaramente articolati in tappe successive.
4. **Partenariato** – Prevedono il partenariato, ossia la collaborazione, nella fase di predisposizione dei piani, tra uffici della Comunità europea e i *policy-maker* centrali e locali delle aree interessate.
5. **Addizionalità** - Essi devono inoltre rispettare i principi di addizionalità, secondo cui l'intervento della Comunità non deve causare una riduzione dell'impegno dello Stato nazionale, bensì esserne un complemento, e di **sussidiarietà**, secondo il quale la Comunità non deve intervenire qualora un obiettivo possa essere realizzato dall'ordinario intervento degli Stati nazionali.

Strumenti di intervento/1

Tre grandi fondi:

Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) – riduzione disparità regionali, infrastrutture, R&D, ambiente, cooperazione transnazionale

Fondo sociale europeo (FSE) – occupazione, inclusione sociale, capitale umano (istruzione e formazione)

Fondo di coesione – infrastrutture di trasporto e ambientali

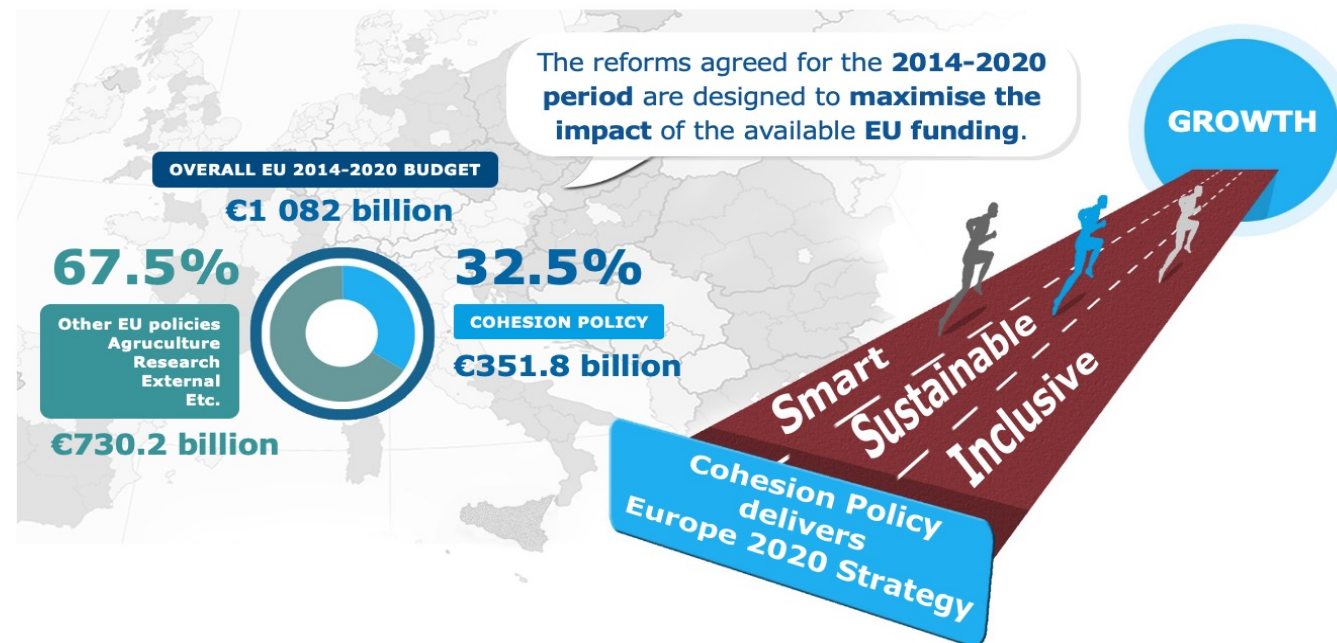
Strumenti di intervento/2

- **contratti di programma**, per favorire la realizzazione di sistemi integrati di interventi e, in particolare, l'insediamento di grandi imprese o gruppi industriali
- **intese (operative) di programma**, tra Amministrazioni Centrali e Regioni (o Province autonome) per la realizzazione di piani pluriennali di intervento
- **patti territoriali**: mirano a costruire relazioni di fiducia e esperienze di collaborazione fra soggetti pubblici e privati di aree territoriali, al fine di attuare progetti per lo sviluppo locale in senso lato
- **contratti d'area**: strumenti operativi, concordati tra le Amministrazioni pubbliche e le rappresentanze di lavoratori e imprenditori interessati alla realizzazione di azioni finalizzate allo sviluppo e alla creazione di nuova occupazione in ambiti territoriali circoscritti

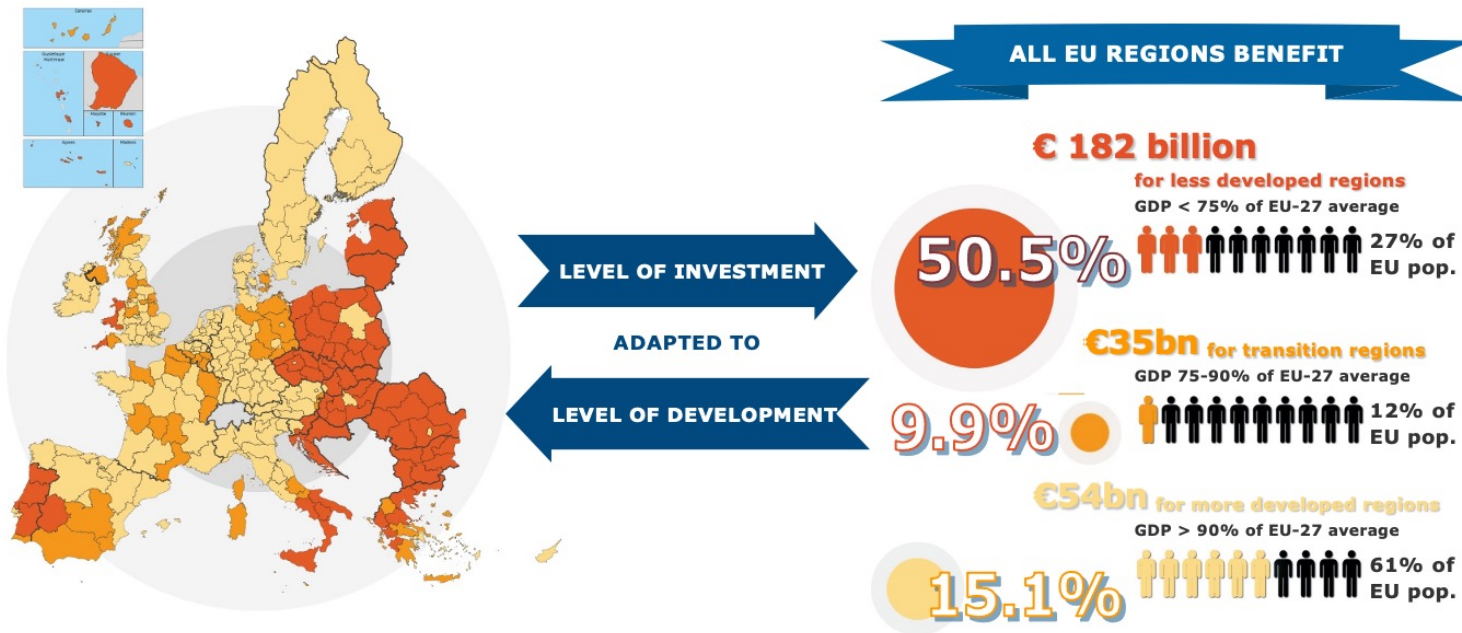
Nel tempo, è aumentato il peso della politica di coesione



EU Cohesion Policy 2014-2020: 1/3 of the EU budget

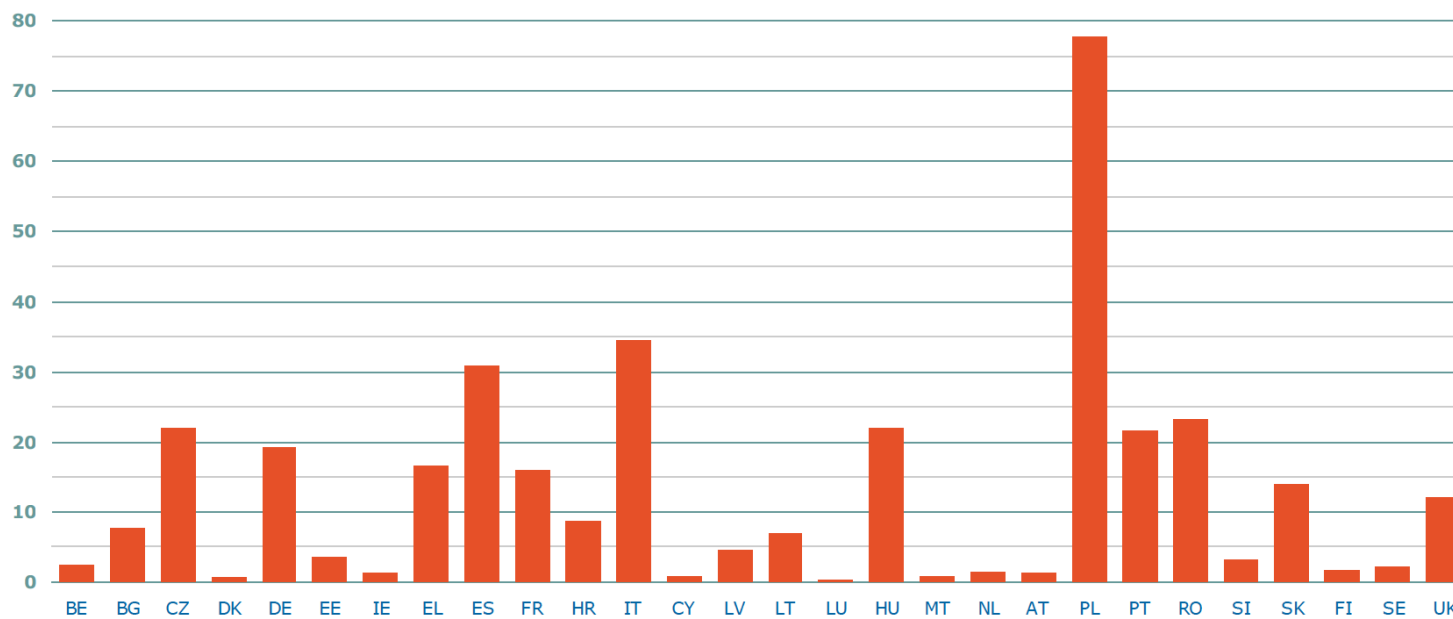


Investing in all EU regions



Budget allocations per Member State (2014-2020)

Total EU allocations of cohesion policy 2014-2020 (billion €, current prices)



Aspetti positivi della politica regionale europea

- (a) producono beni relazionali;
- (b) fanno emergere e rafforzano capacità di programmazione delle classi dirigenti locali;
- (c) rafforzano il ruolo e il radicamento delle forze sociali locali;
- (d) contribuiscono a creare una "cultura della responsabilità" presso le amministrazioni locali;
- (e) mobilitano le risorse locali, superando la logica del semplice chiedere all'alto;
- (f) rafforzano le capacità del "fare locale";
- (g) agevolano la emersione del lavoro sommerso;
- (h) nella misura in cui coinvolgono banche locali, favoriscono l'allocazione del credito più coerente con le caratteristiche dello sviluppo localizzato;
- (i) contribuiscono a superare conflitti sociali "verticali", e in loro luogo emergono conflitti "locali".

Aspetti negativi della politica regionale europea

- (a) vi sono alcune aree di sovrapposizione tra i diversi strumenti di intervento;
- (b) le procedure di attivazione e sottoscrizione dei patti e degli accordi non sono semplici sotto il profilo burocratico e aspetti marginali delle normative sono state ripetutamente mutati;
- (c) i fondi pubblici stanziati si sono rivelati insufficienti rispetto alla domanda;
- (d) è probabile che abbiano incentivato una proliferazione indistinta di domanda;
- (e) hanno talvolta generato conflitto tra diverse Amministrazioni locali.

CREDITS: This presentation template was created by **Slidesgo**,
including icons by **Flaticon**, and infographics & images by **Freepik**
Il contenuto di queste slide è ripreso largamente dalle slide allegate
al libro *Politica Economica* di Roberto Cellini